

# 日本の公的扶助における「濫給防止」とスティグマ ：生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無

著者	松岡 是伸
雑誌名	紀要
巻	1
ページ	69-89
発行年	2007-03-31
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1088/00000075/">http://id.nii.ac.jp/1088/00000075/</a>

〈論 文〉

## 日本の公的扶助における「 濫給防止」とスティグマ —生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無—

松 岡 是 伸

### A study on the relationship between policies to prevent the bloating of Japanese public assistance payments「 rankyu-boushi」 and the attachment of a stigma to the welfare system.

Yoshinobu MATSUOKA

This paper shows how policies to prevent the bloating of public assistance payments「 rankyu-boushi」 have served to stigmatize the system of public assistance in Japan. To that end, the post-war history of administration of the public assistance system is examined, primarily through an analysis of audits made up to the end of the century. Results show that the administrators of the system lacked a vision of welfare management and failed to perceive how use of the system might carry a stigma. Consequently, administration lacked direction and focus, and a stigma came to be attached to its use. Thus, it is clear that the well-being of social welfare recipients has not been secured by the system of public assistance.

Å 本研究は日本の生活保護行政の「 濫給防止」の制度運用が、生活保護制度にスティグマを付随させたことを明らかにする。そのために生活保護行政(主に監査)に着目し、その制度運用について戦後から 1990 年代までを議論の俎上にあげ、分析・検討・記述等を行った。

Å その結果、生活保護行政は福祉経営的な視点が欠如し、スティグマの認識を持っていなかった。よって、生活保護行政の制度運用は的確性を欠き制度にスティグマを付随させてしまった。そのことから被・要保護者の「最善の利益」は生活保護では確保されてこなかったことが明確になった。

キーワード：スティグマ、濫給と漏給、生活保護行政、ソーシャル・アドミニストレーション、福祉援助(臨床)・経営・政策

#### ．はじめに

現代以前の公的扶助は、貧困の原因を個人に帰し、「レス・エリジビリティ(less eligibility)」の観念を用いて公的救済がおこなわれていた。現代の公的扶助は貧困を社会的責任として認識し、国家責任を明確化し一般扶助主義を採用している。日本の公的扶助の中核的な法・制度である生活保護も同様である。生活保護は憲法第 25 条の生存権理念を受け 1950 年に現行法として施行した<sup>1)</sup>。確かにこの法・制度は社会保障・社会福祉の法・制度として戦後から今日まで一定の役割を担ってきた。

しかし、この歴史的経過の中で生活保護は、被・要保護者の「最善の利益」を確保してこなかったと思われる。生活保護行政は利用者の「最善の利益」を確保することよりも明らかに「濫給防止」に傾斜した制度運用を行った。そのような制度運営はスティグマ(stigma)の付与につながっていると思われる。例えば、経済的困窮にあるにもかかわらず、生活保護を申請しない者や拒否的な態度をとる者等がいる。これらはスティグマが付与されている例である。スティグマは「烙印」であり、不名誉な徴である。そして、これは「レス・エリジビリティ」の観念を喚起させることにもつながる。だが、本来、スティグマは制度とは全く別の次元で発生していた<sup>2)</sup>。そのことから生活保護になぜスティグマが付随する結果を招いたのかを分析・検討する必要があると考えられる。

これらのことから本研究では、戦後、生活保護が「濫給防止」を行った経緯を生活保護行政の観点から振り返り、なぜ制度にスティグマが付随するのかを明確にしていくことを目的とする。

そのため本研究では 1950 年前後から 1990 年代までを範囲とし、特に 1980 年代の生活保護行政を振り返ることとする。さらに生活保護行政の「監査」に焦点をあて、どのような制度運営を行ったのかを明確化していく。なお、スティグマは不名誉な徴の「烙印」の範囲に留め、スティグマの概念や特質までは議論の

俎上にあげない。

#### ・ 分析の枠組み

本研究の分析の枠組みとして、まず、本研究で用いられるキータームを整理し、そして分析の視点を以下では明確にしていく。

本研究における生活保護行政の「濫給防止」と「スティグマ」の位置づけ

生活保護は大きくわけ戦後 3 回の「濫給防止」を行っている。「濫給防止」は被・要保護者の保護の引き締め、又は申請の拒否である。

日本の公的扶助領域では保護の引き締めに対して「適正化」、あるいは「適正化」政策」という用語を用いることが多い。だが、本研究では「適正化」という文言を用いない。その理由は、「適正化」という言葉に二重のメッセージが混在しているためである。そのひとつは「保護の引き締め」であり、もうひとつは「適切な制度運用を行う」という意味である。本研究ではこの混乱を最小限にするため適切な制度運用は「適正（又は適正化等）」とし、保護の引き締めは「濫給防止」という言葉を用いることとする。

次に本研究において「スティグマ」は不名誉な徴の「烙印」の範囲に留め、詳細な概念の議論を行わない。その理由は、スティグマの本質や概念が今日まで複雑に用いられているためそれらの議論を行うためには多くの事象や検討を要するためである。そのためこれらの点は別稿に譲る。そして生活保護行政の福祉経営（及び制度運営）を分析することを考えると、先述した範囲で概念規定の方が本研究における議論の整理がしやすく、研究目的を達成することが可能であると考ええる。

本研究における「生活保護行政」の位置づけ

生活保護は、中央行政機構として厚生労働省が設置されており、地方行政機構として都道府県、そして実施機関として福祉事務所が設置されている。この実施体制は、中央行政機構から地方行政機構へのトップダウンの体制をとっている。そこではボトムアップはほとんど見られず、中央行政機構の権限の強さが戦後から現代まで続いている。本研究で生活保護行政と呼ぶ場合は、このような中央行政機構と地方行政機構のトップダウンの形態を指す。又限定的に生活保護「監査」を用いる場合は、総務課指導監査室及び中央行政機構とする。これらのことから本研究は「監査」における方針がいかに制度運営に影響を与えたかを紐解き研究目的を達成していく。

生活保護「監査」について

生活保護の「監査」は、生活保護法第 23 条「事務監査」により明記されている。この法第 23 条の趣旨は小山進次郎によると

「…本法の趣旨を最大限に発揮し、より効果的、能率的に運営されるよう査察、指導し、もって法の円滑な実施を図り、特に濫救及び漏救を防止、是正して真に適正にして統一的な保護を全国的規模において確保せんとするところにあるということ…」<sup>3)</sup>

にある。要するに全国統一的にこの法・制度の効果を最大限発揮すると、共に必要な保護を確保することにある。これはナショナル・ミニマム (national minimum) の達成にも通じるものである。

しかし、現在まで生活保護に関する諸研究に見られるように「監査」に対する批判は多い<sup>4)</sup>。小山進次郎が示したような、又は法第 23 条が目指すべき運用では少なからずなかったと言える。この監査の歴史的経緯を振り返ることにより制度運営等を考える一助となる。

生活保護「監査」は、被・要保護者のナショナル・ミニマムに直結し、現業員の裁量権にも影響を与えてきた。そのことからこの監査の歴史的経緯を振り返ることは大きな意味を持ち、スティグマと生活保護の関係性もある程度において明らかにできると考えられる。

以上のような分析枠組みから本研究目的を達成していきたい。又分析・検討・整理には、生活保護行政の「実施要領」「監査方針」等の行政関連資料（主に『生活と福祉』（全国社会福祉協議会））、文献、報告書等を材料とした。なお、各省庁の名称は現行の名称は用いずに当時の名称を使用した。

・戦後、生活保護行政の展開と困難（1940～1950年代）

戦後、日本の社会・経済情勢は壊滅状態にあり、国民生活も吉田久一によると「総スラム化」状態であった<sup>5)</sup>。そして、敗戦後、約5年間におよぶGHQの「占領政策誘導期」となる<sup>6)</sup>。日本の社会福祉の骨格は占領政策期に確立した。

この占領政策期における福祉政策の最大の要点は「生存権」規定の確立であり、国民主体であることを明確にした。さらにそれを具現化するひとつの法・制度として生活保護法・制度が制定されたのである。

その中で生活保護監査は、全国統一的にこの法・制度の効果を最大限発揮させるために、必要な保護を確保することにあつた。要するに「監査」はこの保護事務に妥当性と整合性をもたせるためである。よって保護事務の適正化と円滑な事務処理等を行うために法第23条の「事務監査」が必要になったのである。

戦後の生活保護監査と制度の適正運営

生活保護「監査」は1951年に保護課監査室が設置されたことがはじまりである。大友信勝は1951年段階の「監査」は、「現業機関としての役割や機能を問う段階ではなかった」<sup>7)</sup>と言う。当時は監査の実施より福祉事務所の機関の体制整備の方が先決であった。監査が体をなしたのは1953年4月「生活保護法施行事務監査の強化徹底について」(社乙発第46号)<sup>8)</sup>からである。そして、これを基底として生活保護行政「監査」を行うこととなった。この生活保護「監査」は「適正運営」と言いつつも濫給防止という観点にたっていた。しかし当時の社会・経済情勢や濫救実態を考えると、この「適正実施」は厚生省も行わねばならないと感じていた。それはサービスの抑制ではなく、あくまでも制度の適正な実施を念頭においていた。

この生活保護行政の「適正化」には残念な側面も含め大きく3点の問題点が指摘できる。第1は他省庁の影響により濫給実態が指摘されたことと、生活保護基準が1954年以降三年間据え置かれたこと。第2に、その結果、被保護者の生活水準が劣悪に留められてしまったこと。第3に、現業員等の生活保護ワーカーが権利性定着に向け、援助に意欲的に取り組んでいたが、それ以上に「濫給防止」傾向の援助方針と、保護基準据え置きから生活保護ワーカーが焦土感にならざるをえなかったこと等である。

第1は、占領政策終了後、それまで厚生省に対して譲歩していた大蔵省が、その姿勢をやめたことである。大蔵省や行政管理庁は生活保護を調査し濫給実態を明確に指摘した。確かに厚生省もその濫救防止を認めていたが、以下のように反論した。

「生活扶助基準があまりに低すぎるため、被保護者が収入をかくしがちになる。かれらが収入をえている自営業者のほとんどはきわめて零細な規模のものである。大都市では扶養義務の拘束から逃れるために、夫婦が形式的に協議離婚をし、同居親族が行方不明になるなどの例も出ている。生活保護基準の低さが家族を破壊している。濫救は六大都市の監査で、全検討ケースの0.72%にすぎない」<sup>9)</sup>。

これは第2点にも通じ、厚生省は法理念を具現化する姿勢を貫いていた。だが、1954年以降、3年間生活保護基準は据え置かれたことが大きく影響した。この保護基準の据え置きの理由は、戦後復興のために1954年に緊縮財政政策を行ったためである。しかし、緊縮財政政策は1954年の単年度のみである。このことから木村孔や副田義也等が指摘するように占領政策終了後の大蔵省、行政管理庁、厚生省等の省庁間の対立構図が描けるのである<sup>10)</sup>。結局、戦後復興をはじめる国民生活と被・要保護層の生活の格差拡大が明確になった。よって、主に省庁間対立により法理念が具現化できない影響は、結果的に被・要保護者の生活にあらわれた。このことから被・要保護者の「最善の利益」は確保されなかった。

第3は、憲法第25条の生存権規定を具現化するかたちで生活保護が制定されたことから生活保護ワーカーは、その権利性や法理念から熱意を持ち援助にあたっていた。そして援助の専門性を担保するケースワーク(casework)は、彼ら彼女らの援助への熱意を支えていた。木村孜はこの頃を以下のように回顧している。

「それまで、権利意識の昂揚を最大の方針としてきた生活保護行政は、ここに一大方向転換を行うのであり、いわば一八〇度の転換であった。したがって、そこには戸惑もあったが、しかし、国民の最終の救済制度である生活保護制度の、しかも、その基本である保護基準が引上げられず、そのことはそれだけ相対的には保障水準が引下げられるわけであり、それが社会的にも容認されるに至っては、何としても残念なことと臍を噛んだのあった。そし



て、何としても基準の引上げを確保するために、如何なる努力をも惜まいという決意と自覚が新たに生じたことも事実であった。」<sup>11)</sup>

彼ら彼女らは保護基準の据え置きを解除するため「濫給防止」を行った。そして木村孜は、

「…また、適正化対策はある意味では格別特別なことではなく、その目指すものは法の要求する内容の忠実な履行に帰すことだったから行政としては当然為さねばならないことだけで、それ自体に決して問題があったわけではないのだが、ただ、受給要件の厳格な確認に全力が注がれる結果、往往にして冷徹な取扱と映りかねない傾向の生まれてきたことも事実であった。とくに、生活保護行政は社会的に最も弱い人々を対象としたものであるだけに、適正化対策(濫給防止)の浸透とともにこのような取り組みの姿勢にも反省の気運が徐々にではあったが生まれてきていた。」<sup>12)</sup>

という。「濫給防止」に伴う援助過程の厳格な取り扱い、生活保護行政自らが反省しなければならないほど被・要保護者に影響を与えていた。これにより、生活保護を受ける者の制度的イメージ及び、それを傍から見る人々の生活保護のイメージの悪さがうかがえるのである。

#### 生活保護行政と援助の混乱

この時期、生活保護行政には大きな誤解が生じていた。占領政策期に専門性の担保として導入されたケースワークが、生活保護行政と「= (イコール)」で結ばれていたのである。生活保護行政を実施することはケースワークすることとなっていたのである。そして、そのことに対して木村孜は、以下のように言っている。

「そのため、当時はとくにケースワークの一般理論がそのまま生活保護行政上におけるあるべきケースワークと理解されてしまっていて、そしてすべての被保護者にケースワークは必ず必要なものと前提してしまって、その上で自己決定の原理が何よりも優先されるべきものとして保護は被保護者の申立てをもって足りるものとする傾向を生んだ。少なくとも経済給付として法が要請している事実確認を二次的事柄としても許されるとする傾向を生んでしまったことも事実であった。」<sup>13)</sup>

このケースワークの誤解はその後の社会福祉援助に影響を与える。当時、ケースワークを展開すれば「濫給」が表面化し、厳格に受給要件を守ると「漏給」が発生する。生活保護行政は「濫給」と「漏給」のバランスを均衡させ制度並びに援助を展開させなければならないという問題に直面した。結果的に「濫給」防止が先決となり、ケースワークの問題は十分に検討されることなく先送りされたのである。

この時期、生活保護行政はサービスを抑制するために「濫給防止」的制度運用を行ったわけではない。しかし被・要保護者にとっては目下の生活の困窮度合いの増幅が目立つこととなった。そして、生活保護ワーカーは厳格な保護実施を行う者と映った。その観点から生活保護サービスは、被・要保護者からは抑制的に見えた。その際たる結果として言えるのが、朝日訴訟である。

又、ケースワークの誤解が援助者の受身的な姿勢を生んだことや貧困の事実を二次的に捉えていた点は興味深い。今日にも見られる社会福祉実践の受動的側面が、戦後のケースワーク導入時期にあった。このことから社会福祉においても福祉援助(臨床)から政策までのマネジメント機能の重要性が伺える。

#### ・高度経済成長期における生活保護行政の展開(1960年代)

##### 生活保護行政と高度経済成長

1950年代後半から社会・経済情勢は改善されていき、高度経済成長期にはいる。1960年には池田内閣が発足し、「所得倍增計画」を核とした政策が展開された。国民生活も「中流化」意識を持ち始める等、生活水準は向上していった。しかし「中流化」意識を持つ層と低所得層の生活不安が解決されたわけではなかった。中流化層は消費をすることへの色彩を強めた。低所得層並びに被保護層は「相対的」貧困感を強めることとなった<sup>14)</sup>。

このような中で生活保護は1960年前後から保護基準等の改善を行った。副田義也は1961年から1964

年を「水準向上期」、大友信勝は1960年から1963年を「生活保護行政再編期」と位置づける。年代区分に若干の差があるが、この期間の生活保護行政の制度運営に対し良い評価をしている<sup>15)</sup>。それは、両氏の年代区分が裏付けるように1960年度監査方針の主眼事項では「漏給」防止が位置づけられた。この位置づけは生活保護監査が持つ本来の機能を再び取り戻すことであり、法理念の遂行とも言える。

又、1961年には生活保護基準が「エンゲル方式」へと変更となった。この方式は課題はみられたものの、低所得者の消費支出に対応した保護費算定方式となっており、当時としては優れた算定方式と言える。そしてこれらの生活保護行政の制度改善を支えた要因は以下の3点にまとめられる。

第1に、日本の経済情勢が高度経済成長期に入り経済成長率が驚異的に伸びていたこと。

第2に、池田内閣の政策方針が「政治」から「経済」への転換であり、そのなかに社会保障政策の充実があげられていたこと。

第3に、マス・メディアを媒介とし1960年に「朝日訴訟」第一審判決で厚生大臣敗訴が報道され生活保護行政の制度抑制的運用が国民にひろがったこと。

以上のような制度改善の要因と共に厚生省内部自体に改善の原動力があった。それは1950年代に経験した「濫給防止」に対する反省であった。

生活保護「監査」と高度経済成長

好景気という経済的契機を受け生活保護は制度改善へと動いていた。それは制度の「濫給防止」的運用から「適正」運用への変化であった。

しかし、1964年度監査は「単年度監査方針」とし、「保護の適正化確保年間」とした。この年度の監査重点事項は「不正受給者の一掃、稼動収入、資産収入、資産等事実把握の正確化」であり、前年度までの監査方針を変更した。これらの変更は、1964年度から1966年度までの監査方針で明確であり<sup>16)</sup>、生活保護行政は監査によって「濫給防止」的制度運営を行ったと少なからず言える。

この「濫給防止」的制度運営を行う理由は経済成長政策に伴うエネルギー転換が原因である。「石炭鉱業合理化臨時措置法」(1955.8)制定や石油の輸入自由化は産炭地で大量の失業者を生み出した。だが、このことから監査方針で全国一律に濫給防止を行うには妥当性が薄い。それは『厚生省五十年史(記述篇)』(厚生問題研究会)からも明らかである。

「経済成長時代を反映して全体的には減少傾向にあったことから、産炭地における被保護人員の増加がこの減少を相殺することとなった。昭和35年から昭和40年にかけて被保護人員が増加したのは全国一五都道府県にすぎなかったが、そのほとんどは産炭地域であり…」<sup>17)</sup>。

又、保護率及び被保護人員を見ると1961年度のエンゲル方式導入以降、横ばい傾向、やや微増にあり、1963年度は保護率18.1%、被保護人員1,744,639人、以降は微減傾向にある。全国的な保護率の上昇は見られず、一部の地域に限定された保護率の上昇から全国的な「濫給防止」的制度運営を監査で行った。

この監査傾向が終息へ向かうのは、1966年の大阪八尾市で母子世帯の電気冷蔵庫保有をめぐる自殺がきっかけと考えられる。事実、1967年度監査以降、監査方針が変化し、「濫給防止」的制度運用が緩められたことから明確である。

生活保護の「濫給防止」と援助業務

生活保護行政における「濫給防止」的制度運用は、1950年代の時とは「質」が異なる。それは第1に、一部の地域における保護率上昇が、監査により全国的な「濫給防止」として展開されること。これは監査による法・制度の適正実施の目的と手段を逆転化させた。

第2に、生活保護ワーカーが社会福祉の理念を貫くことができなかったことである。先の目的と手段の逆転化を防止するひとつのラチェットとなる社会福祉専門職者(社会福祉主事及び査察指導員)が、この逆転化を容易に許してしまった。これは行政組織の意思決定構造やトップダウンの実施体制の観点からは妥当なものと言える。しかし生活保護ワーカーは、社会福祉専門職者としての役割も担っている。そのことから社会福祉専門職者と公務員という2つの身分・役割規範は二律背反の状態を生み、これ以降専門職者性は二次的になったと考えられる。

第3に、生活保護の「援助」において厳格な保護の実施が定着したこと。1966年の大阪八尾市での母子

世帯自殺等は、実施要領等の厳格な保護の実施や援助が少なからず原因である。確かに、監査方針・実施要領等から生活保護ワーカーは、法・制度の厳格な運営を行った。それ自体は的確なものであると言える。しかし被保護者（又は要保護者）にとっては冷徹で、「つらい関係」と写ったのではないだろうか。先述の母子自殺では電気冷蔵庫の保有をめぐるものであった。当時は、高度経済成長期であり、中流化意識蔓延のなかで被・要保護者らは相対的貧困感を深めていた。ましてや「消費」することが美德となり、物的欲求が生産を喚起し消費へとつながっていた時期である。冷蔵庫を持つ者と、持たない者、それが電気式であるか否かが、その人間のステータスを少なからず決めていた。生活保護を受給することによりモノを手放すことに対して劣等感や嫌悪感を抱く者もいたであろう。生活保護行政はそのことに対する配慮ができなかったのも事実であった。

当時の生活保護行政にはスティグマに対する配慮が無かった。それは福祉経営的視点の欠落でもあった。英国のソーシャル・アドミニストレーション（**social administration**）のひとつの目的はスティグマを経営的視点からどのように管理していくかである。仮に日本の生活保護行政の「濫給防止」的運用に福祉経営の視点があつたならばアクセス権を侵すような援助展開はできなかったであろう。しかし現実には籠山京が指摘するように「レス・エリジビリティ」の観念にも通じる援助展開が行われ<sup>18)</sup>、さらにはそれを行政組織として展開できる構造を1960年代の「濫給防止」的制度運営として形成したのである。

## V. 石油危機前後の生活保護行政と援助業務の課題（1970年代）

「福祉元年」から「福祉見直し」の中の生活保護

日本は1973年の石油危機により経済成長率がマイナス成長を記録した<sup>19)</sup>。マス・メディアの影響もあり石油危機は、劇的に描かれ社会不安を仰ぐかたちとなった。さらに日本は、経済第一優先の政策展開に若干の修正を加え、高齢化等への対策から「福祉元年」とし、社会保障・社会福祉の拡充を行うことを決めた矢先のことであった。結果的に石油危機により政治・経済界は「福祉元年」から「福祉見直し」への下方修正を行った。（ちなみに「福祉見直し」が実際に予算編成で見られたのは1981年度予算からである。）

生活保護制度は1970年代後半から生活保護基準等を中心に改善方向にあった。その動向は1967年11月中央社会福祉審議会（生活保護専門分科会）「生活保護水準の改善について」（提言）、1970年11月「中間報告」、1971年12月「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について」（答申）、1975年9月「生活保護制度の加算の取扱いについての意見」等である。

生活保護は、1960年代から一般国民世帯と被保護世帯の間に格差が生じていた。そのため1965年4月に「格差縮小方式」を導入し、1970年代中頃には被保護世帯の消費水準格差がおおむね60%に達した。

この時期は生活保護世帯の質的变化も浮き彫りとなっていた。『厚生省五十年史 記述篇』（厚生研究会）によると被保護世帯の質的变化は経済成長によると言う<sup>20)</sup>。雇用の安定が被保護世帯から稼働能力者を減少させた。そして相対的に高齢世帯、障害世帯、母子世帯等が目立つようになったのである。しかし一方では、「稼働能力者」を中心に「濫給」を防止する傾向が強かったのもこの年代の特徴である。生活保護世帯の質的变化は社会・経済情勢によるものとは言いきれないのである。

生活保護「監査」強化と援助業務改善の先送り

では、生活保護「監査」はどうであったのか。1960年代中頃から後半にかけ、監査方針は、「要看護ケースの処遇充足」等の援助業務の充実度を高める傾向にあった。そして1970年度には多少の変化があるものの1974年頃までこの傾向が続いた。

大友信勝は「要看護ケースの処遇充実」について、これまでの認定業務に偏った生活保護行政を改善し、地域住民の生活問題、社会関係に配慮した人格的自立への視点が入っているため重要な点であると言う。そして、生活保護行政の歴史の中で、「自立助長」を経済的自立の統一と相互関係からとらえる監査方針を出したのは、これが最初のこと<sup>21)</sup>と述べている。

このような中、1972年3月に厚生省は「保護の実施機関における生活保護業務の自主的内部点検の実施について」を通知した。この通知の目的は「保護の実施機関が、自ら生活保護運営上の問題点を的確に把握し、すすんで問題点の是正方策の推進にあたること…積極的な運営管理の推進をはかること<sup>22)</sup>」としている。大友信勝はこの通知が「要看護ケースの充実」につながった例は少ないという<sup>23)</sup>。だが、少なからずこの頃



の生活保護行政の監査方針は、援助業務の充実を射程にすえて行われていた。

1973年の石油危機は「生活保護基準改定」、「補正」、「特別一時金」を行い1年間に3回の変更をした。このことが皮肉にも被保護世帯と一般国民世帯の格差を縮小させた。

では、1977年度までの監査方針を振り返っていく。この当時の監査方針は若干の変更を加えたことにより、制度抑制傾向が強まる。

1975年度監査方針の主眼事項は、第1に「福祉事務所における組織的な運営管理」である。これを実現するために「自主的内部点検」を進めた。この問題の基底には職員の人員不足である。又、厚生省社会局監査指導課長は「中央・地方指導職員の一体化、研修の重視」として指導及び運営管理体制の強化を図っていた<sup>24)</sup>。この年度から主眼事項に揚げられていた「要看護ケース」が外れた。この年度を境として監査方針で「濫救防止」的の制度運用の傾向が強まっていく。又このことから生活保護行政は「福祉見直し論」の影響を受けていた。

1976年度の監査方針は、「保護の動向の把握分析に基づく対応策の確保」を主眼事項とし、「適正実施の推進と個別処遇の充実」をあげている。そして「自主的内部点検」が定着していないことを指摘している。

1977年度の監査について監査指導課長は『生活と福祉』（全国社会福祉協議会）で「福祉の現場を再点検しよう ―生活保護の指導監査について」<sup>25)</sup>と言っている。内容は、第1に「福祉の現場の見直し」をあげ、職員の人員不足を指摘し、工夫と改善を求めている。

第2に「法と現実の背理はないかという点からの福祉の現場の見直し」することをあげている。申請処理の問題、訪問調査活動が世帯類型別に所定の回数確保されているか、他法他施策の活用がなされているか等を指摘している。

第3に「監査の方法」をあげ、監査方針では、「…現在のところ生活保護について不正や不当が一般化し、引き締めを重点的にした指導監査を重点的に進めるという必要性は感じてはいません。もちろん一部にはそういう配慮を必要とする面も皆無ではありませんが、…」<sup>26)</sup>とし、極度に不正受給を取り締まるような認識を持っていない。この年度の監査の主眼事項は、第1に「福祉事務所に対する指導監査」、第2に「適正実施の確保と個別処遇の充実」であった<sup>27)</sup>。

以上のことから生活保護行政は「濫救防止」的の制度運用の傾向を強めながらも、制度運用の方向性を定めきれていない。その中でも制度運用上で是正したい要因が主に3点あげられる。第1は、自主的内部点検の定着度が低いため、これを徹底させたい傾向。第2に、慢性的な人事問題と福祉事務所の実施体制の問題への対応不足。第3は、不正受給問題等である。

特に第1の自主的内部点検は、定着度が低いため指導を繰り返した。そのことにより福祉事務所及び現業員（生活保護ワーカー）を管理する色彩を強める結果となった。そして監査方針の主眼事項から「要看護ケースの処遇充実」が外れたことは援助業務の改善が先送りになったことを示す。それは「濫給防止」的の制度運用に対するラチェットを失ったのである。

生活保護行政の「濫給防止」の強化

1970年代後半から生活保護行政の「濫給防止」的の制度運用傾向が強まる。特に1978年度の監査方針は大幅に変更された。以下では、年度ごとに監査方針を中心に議論を進める。

1978年度の監査方針では、前年度までの監査方針を大幅に変更した。その背景は3点あげられる。第1は「母子世帯の増加」、第2は「公営住宅地区での保護世帯の増加」、第3に「外国人被保護者の増加」である。第1の点は、不況によるものと、離婚の増加をあげ、第2の点では公営住宅入居後、保護開始が増加し、他の住民へ伝播する恐れがあることを指摘している。第3は、新しいニーズへ対応していくこと等である。そして、「不正受給の防止」の視点を持つ必要性をあげている。それと関連させ東北のある県の特別監査の結果をあげ、「濫救防止」的の制度運用の重要性を強調した。<sup>28)</sup>

だが、「ある県で財政当局から生活保護の適正化が提起された話を伺いましたが、問題は、その中身であり単に財政的見地から保護動向の適否が論ぜられてはなりません」<sup>29)</sup>という点も見られる。直ちに保護の「引き締め」という見解には立っていない。このことから国民の生活保護に対する関心の高まりと、保護受給者が国民の批判を受けることがないように配慮する制度運用を目指していた。

しかし、監査方針では「届出義務履行の確保と的確な指導・指示の推進を」とし、被保護者の届出義務履



行と立証責任を求めていた。福祉事務所は、的確に調査し事実把握する必要があるとした。この年度から監査は抑制的な方針へと変化を始める<sup>30)</sup>。

1979年度の監査の主眼事項は、第1に「組織的な運営管理の推進」、第2に「適正実施と個別処遇の充実のための事実把握の徹底」、第3に「実施体制の確保」、第4に「医療扶助の受給者に対する適切な処遇の確保」等である。そして「訪問調査活動の徹底」を強調した。訪問調査活動の徹底・強化は、第2点に関連する。そこで第2点の着眼点をみると「事実把握のための訪問調査の確保」と「事実把握に基づく保護の適格性の確認」をあげている。具体的には、「稼動収入の把握状況」、「能力活用状況」、「生別母子世帯等における扶養義務調査の状況」等である<sup>31)</sup>。このことから援助業務における訪問活動の強化は、「濫給防止」の手段として用いられたにすぎなかったのである。

1980年度は財政当局からの指摘や就労可能世帯に対する就労機会拡大、労働部局との連携等があげられた。監査では、都市部において保護率が横ばいになったことをあげ、又、前年度監査の指摘により改善が進んでいることをあげている<sup>32)</sup>。

以上のように1970年代は表面的に生活保護行政の「濫給防止」的制度運営は見られないものの制度抑制が強まる。1960年代に行われた「濫給防止」的制度運営の構造は、自主的内部点検による管理強化や挙証資料の増加、人材不足等で固持された。

1970年代中頃まであげられていた「要看護ケースの処遇充実」は、それまでの援助業務の未熟さの改善へとつながった。そのことから仮に援助業務の充実が実績として蓄積されていたならば、スティグマに対する配慮及び管理の視点へとつながったと考えられる。しかし、実際は1970年中頃に援助業務の充実が先送りされた。そして監査方針では、福祉事務所の再編と整備に多くの力を費やしたのである。

スティグマの観点からすると、公的扶助における調査・面接は、必要以上に攻撃的でない方がよい。<sup>33)</sup> 1970年代の監査方針の影響である書類の煩雑さ、挙証主義は必要以上にスティグマを喚起してしまいかねないのである。

#### ・生活保護行政の「濫給防止」的制度運用の表面化（1980年代）

##### 社会・経済情勢と生活保護

日本は1979年の第2次石油危機を金融引き締め政策により乗り切り安定成長（低成長）を続けた。大平内閣の「新経済7ヵ年計画」はひとつの目的を達したことになる。そして、1985年のプラザ合意は円高を招き、輸出損失は拡大したが、輸出物価低下は国内需要をのばし、結果的に経済成長維持につながった。又輸出も徹底した合理化・効率化等により不況を克服した。さらに1987年頃からはバブル経済がはじまり、地価・株価が高騰しはじめたのである。

この期間、政治的な転換は1980年代初頭から「小さな政府」を目指し、「臨調・行革」がはじまったことである。特に1982年に組閣した中曽根内閣は「戦後政治の総決算」をスローガンとし、「臨調・行革」路線を進めた。生活保護も「臨調・行革」の影響を受けることになった。<sup>34)</sup>

1980年代は生活保護行政にとっても転換期であった。その象徴的な出来事がマス・メディアによる不正受給報道である。不正受給報道は1970年代後半から見られたが、この時期の不正受給報道は社会において大きな波紋を呼んだ。

そのひとつの例として1980年11月の和歌山県での不正受給事件である。それは和歌山県御坊市の福祉事務所で、二万五千円の急迫保護した者が、翌日、登山ナイフを持ち歩いているところを、銃刀法違反で逮捕された。この者は、暴力団関係者であり生活保護費でナイフを購入したことを明らかにした。この事件を引き金とし、マス・メディアは不正受給報道を連発した<sup>35)</sup>。それは生活保護には大量の不正受給者がいて、その制度の財源は税金で全て賄われているとし、不正受給に対する国民及び世論の関心を引きつけた。

生活保護行政は少なからず社会・経済情勢の影響を受け制度運用を行う。しかし1980年代は生活保護に対して社会・政治・経済、そして特にマス・メディア等のすべてが「負」のベクトルを示していた。そしてこれらに対し生活保護行政は敏感に反応し対応した。それは「濫給防止」的制度運営及び制度抑制的な対応であった。では、1980年代の前半から中頃にかけて監査方針を中心に論考していく。

##### 生活保護行政の「濫給防止」的制度運用の形成（1980年代前半～中頃）

1981年度は「臨調・行革」発足の年でもあり、この影響を受けつつ厚生省は二つの通知を出している。ひとつは、1981年11月17日、厚生省社会局保護課長・同監査指導課長連名通知「生活保護の適正実施の推進について」(以下、「123」号通知)<sup>36)</sup>と、もうひとつは、1982年3月「生活保護法施行規則の一部改正及び生活保護法施行細則準則の一部改正について」である。この通知により「濫給防止」的制度運用を強める結果となった。

これらの通知の特徴を要約して見ると、第1に申請書に罰則規程や刑法を盛り込んでいること。第2に、同意書(包括同意書)を取り、申請者並びに受給者の手続き的権利(アクセス権)等を抑制化したこと。この「123」号通知等は、申請や受給する被・要保護者に対しての抑圧・管理を可能とした。又、この年代、厚生省の中心課題は社会保険の拡大・改善と高齢化社会への対応にあり、生活保護に力点を置いていなかったことも影響している<sup>37)</sup>。

これらの通知や厚生省の動向から生活保護「監査」は以下のような傾向を見せる。まず、年度ごとに検討していく。

1981年度は、暴力団関係者の不正受給報道等から、その対応の必要性をあげている<sup>38)</sup>。しかし、「真に生活に困窮している方々に対しては、漏給のないよう、あわせてご指導いただきたい」<sup>39)</sup>と「漏給」に対する指摘を行っていた。生活保護「監査」には、制度の適正運営を行うことが求められる。そして、「濫給」、特に「漏給」に対する戦略的アプローチを制度運用上、どのように行ったのかが重要となる。

監査の主眼事項では以下のような点があげられた。(一)組織的な運営管理の推進、(二)個別処遇の充実、(三)不正受給の防止推進等である。特に「不正受給の防止対策の推進」では、暴力団関係者の不正受給の発生は、国民の信頼を損ない遺憾であると述べている。そして、「本来、主眼事項の一及び二に掲げられた事柄が十分に確保されていれば、かかる不正受給事件は相当未然に防止することができる」とし、「福祉事務所が抱えている暴力団関係者等については重点的な取り組みをはかる」としている<sup>40)</sup>。

先述した「漏給」に対して戦略的アプローチを講じている箇所はない。生活保護「監査」は「濫給」と「漏給」のバランスを均衡させた実施ではなく、あくまで「濫給防止」的制度運営に傾斜した実施を行った。「123」号通知は、それを可能とする通知であった。

生活保護行政は、「123」号通知を基底とし制度運営を展開した。「濫給」と「漏給」のバランスを欠き、制度抑制傾向を強めた。法理念との乖離は決定的であった。福祉サービスが抑圧・管理的であることが少なからずスティグマを喚起する<sup>41)</sup>。過度の「署名捺印」、申請時の罰則規定・刑法規定による申請説明、ミーンズ・テストの書類の多さと疑い等は、援助者と利用者との力関係を非対称的なものとした。そして、生活保護行政には、依然としてスティグマ管理の視点が欠落していた。

1982年度の生活保護行政は、保護率の増加をあげている。その主因としては生別母子世帯の増加を指摘する点もあるが、保護課の見解は必ずしも生別母子世帯の増加ではないとしている。又、生活保護水準は一般世帯との格差が約60%までに近づいたことから、一部のマス・メディアでは生活保護が高水準にあるのではないかという指摘があり、これに世論がどのように反応するかに注意する姿勢をとっている。そして、不正受給事件が制度の足枷となることを懸念し、「厳正な姿勢で対処する必要がある」としていた<sup>42)</sup>。

「監査」方針は、「適正実施」が最重点におかれている。主眼事項は、「保護の受給要件にかかわる事実把握の徹底」、「個別ケースの実情に即した指導、援助の推進」、「不正受給防止対策の推進」、「組織的な運営管理の推進」等であり、特徴としては2点あげられる。ひとつは、就労可能者を対象とした指導が強くなっていること。もうひとつは、それらに伴う扶養義務・他法他施策の活用、職業安定所との連帯等をあげたことである。さらにこの年度から「濫給防止」的制度運営は本格化した。それは「生活保護適正実施推進対策要綱」でうかがえる<sup>43)</sup>。この事業は厚生省と福祉事務所等が一体となり、「濫給防止」的制度運営を推進していくことである。結果的に「濫給防止」的制度運営が全国規模で展開することとなった。

1983年度は、保護率増加の原因を前年度に反し、生別母子世帯の増加とした。そして、前夫との扶養義務の問題をあげた。家族形態が変化する中で、生活保護の扶養義務の考え方は旧態依然であった。これにより母子世帯は社会的道徳を喚起させられ生活保護から排除される傾向を強めた。それは受給に際し、保護に「値する母子」世帯と「値しない母子」世帯を創出させた。そして、保護に「値しない」世帯はスティグマ付与を強めた。

又、臨時行政調査会第一次答申があり、生活保護はその影響を受けた。それはさらなる抑圧・管理の徹底

であった。保護の適正実施(「濫給防止」)は「保護開始時の資産及び収入の的確な把握、徹底した調査の実施が不正受給防止の唯一の手段」<sup>44)</sup>とした。

「監査」の主眼事項は、(1)「就労援助等による自立助長の推進」、(2)「母子世帯に対する指導・援助の充実」、(3)「不正受給防止対策の推進」等である。この背景には、不正受給事件の増加、「臨調・行革」の影響、生別母子世帯の増加等がある。これらを受け、着眼点は、「開始時における調査指導状況」となっている。これは保護申請時の生活状況の把握、資産、収入等の申告書内容の的確な把握、自立更生計画や処遇方針の適切な樹立、法の権利・義務の徹底、資産調査における関係機関調査の把握等である。生活保護申請時の書類の煩雑さや複雑化が見られた。

さらに、「生活保護特別指導監査」(社第三八号監査指導課長通知)を導入し、適正な保護の実施をすることを目的とした。それは継続的な監査を通じて都道府県・指定都市本庁と福祉事務所が一体となり問題分析と指導監査手法の新たな確立を目指すものであり、(1)一般指導監査<sup>45)</sup>、(2)特別指導監査<sup>46)</sup>、(3)確認監査<sup>47)</sup>を有機的に関連させ行うとした。

1984年度の生活保護は、まず、保護の増加要因を主に3つあげている。第1は、全国的な景気動向による増員、第2は、生別母子世帯の増加、第3は、高齢者・傷病・障害者の単身世帯の増加等である。そして「最近の増加の主要因は、病気が回復し稼動しても収入増が思わしくなく、あるいは働き場が容易に見つからない、従って保護廃止に結びつかないケースが多いことが統計上分析されている」<sup>48)</sup>とし保護の長期化を指摘した。

監査方針では、1983年12月に厚生省社会局監査指導課長通知から「生活保護制度の適正な運営の推進について」(社監第111号、以下、「111」号通知)が通知された。内容は、(1)「不正受給防止対策の確立」、(2)「不正受給に対する厳正な対処について」、(3)「稼動年齢層に属する者に対する指導等の徹底について」、(4)「組織的対応の強化について」である。これによりさらに「濫給防止」を進める傾向を強めた。「監査」の重点事項は、不正受給防止対策の推進状況、自立助長の推進状況、組織的な運営管理の推進状況、

査察指導員等、福祉事務所職員への研修等教育訓練の状況、医療扶助の適正実施の推進状況、前年度監査の指示事項の是正・改善状況等である。この年度は「111」号通知を踏まえた上で不正受給対策が行われた。

1985年度は、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」を受け、国・地方の財政負担割合が約40年ぶりに見直され、生活保護においても大きく影響した<sup>49)</sup>。

監査の標題は「福祉事務所の主体性の確立」と「社会資源の活用の推進」を<sup>50)</sup>となっている。重点事項は「稼動年齢層の者に対する個別指導の徹底」であり、(1)稼動年齢層への指導・援助、(2)母子世帯への指導・援助等があげられている。そして、「暴力団関係ケースの対応」、「不正受給防止対策の強化」等である。さらに母子世帯への指導が年々強化された<sup>51)</sup>。又、入院していない稼動年齢層に対する指導・援助の強化や傷病者等への検診命令の強化等を徹底的に行うようにしている。この年度の特徴は「他法他施策」と「公私にわたる社会資源の活用」である。この背景には制度「依存」の問題がある。それはこの時期から顕著になりはじめた保護受給の「世代間連鎖(又は世代間伝播、世襲現象等)」が表面化したことに起因した<sup>52)</sup>。

生活保護行政の制度運営の方向性は1985年度までにある程度決定した。1981年「123」号通知、1982年「生活保護法施行規則の一部改正及び生活保護法施行細則準則の一部改正について」等を基底として、全国規模の保護の引き締めを可能とした。そして、そのことから1983年「生活保護特別指導監査」や「111」号通知等で監査体制のさらなる強化を図った。それは制度運営過程において制度対象者の選別性を強化するものであった。

以上のように生活保護の「濫給防止」的制度運営は、1950年代と1960年代とは全く異なると言ってよい。生活保護行政の制度抑制が組織的に機能した。このアンバランスな制度運用を是正するはずの生活保護「監査」が、目的と手段を逆転化し監査の側からこの体系を支えてしまった。

このような制度運営の影響を受けた援助過程では「疑い」・「恐れ」が蔓延する。そして、「疑い」・「恐れ」は「救済に値する者」「救済に値しない者」の選別を行い明らかなスティグマの付与がみられた。このように社会福祉援助活動の基本原則である信頼関係すら阻む援助がなされたのである。

・生活保護行政の「濫給防止」的制度運用の常態化(1980年代中頃～1980年代後半)



1980年代後半の特徴は、1980年代前半に形成された生活保護行政の「濫給防止」的制度運用の構造を持続・維持することであった。では、年度ごとに振り返ってきたい。

1986年度は「国庫補助金」問題の検討会報告を受け、約3年間の暫定措置として生活保護の国庫負担率が10分の7に決定された。又、会計監査院をはじめとする他省庁が生活保護の「濫給」実態を指摘した。厚生省は、それに反論することなく生活保護の抑制を強めた。

監査の主眼事項は、第1に「保護の受給要件にかかる調査指導の徹底」、第2に「個別ケースの実情に即した指導」、第3に「暴力団関係者等ケースに対する組織的な対応の強化」、第4に「不正受給防止の推進」、第5に「組織的な運営管理の推進」、第6に「医療扶助の適正実施の推進」等となっている。そして着眼点は、申請者及び被保護者に対して義務を履行させる点に置かれた。さらに相談、申請、開始段階での指導助言の徹底、資産及び能力の活用等に力をいれた<sup>53)</sup>。これは保護受給の選別化を一段と強化したことになる。これが申請窓口で行われたため「水際作戦」と呼ばれた<sup>54)</sup>。それは保護受給を窓口（水際）で阻止することを意味している。

又『生活と福祉6月号』（全国社会福祉協議会）の誌上において『検査院からみた生活保護』（会計検査院調査官 飯塚正史）が掲載されてた<sup>55)</sup>。この論文は、1985年に会計検査院が行った検査結果をふまえたものであった。この論文のなかで取り上げられていたひとつのケースとして保護世帯の子弟の大学院進学があげられていた。そして、「生活保護が国民の最低限度の生活として保障する範疇に国立大学の大学院進学など入るわけではない。今の日本で大学を出れば自立は十分にできる」と言う。これは会計検査院調査官や社会の眼に映ったひとつの実態であろう。このことから2点のことが指摘できる。ひとつは生活保護は、それが受け持つ自立理念とその具体的な範囲を明確にしてこなかったこと。もうひとつは、生活保護行政は何を根拠として大学院進学を可能としたのかである。

このケースに対して生活保護行政は「この世帯の「自立」に役立つ」と保護継続をしたが、もう1歩踏みこんだ論理展開がなければ、飯塚正史が言うように「最低生活の範囲内における自立」を企図しているといえるのであろうか」と反論されてしまう。それでは受給者の「最善の利益」を確保することはできない。専門（職）として社会福祉を实践する以上、社会福祉の原理は貫かねばならない。この論文から「援助業務」の先送りや人事問題、生活保護行政の福祉理念の不在さ等が浮き彫りとなり、社会福祉の論理が皆無であることが理解できる。

1987年度は、級地制度を枝級地6区分制にする等制度の手直しが行われた。「監査」では、「はじめある行政」として「適正実施」を推進している。次に、「指導監査には創意工夫」をあげ、人員不足を背景とした諸問題を「創意工夫」で改善・解決をしていくことを求めていた。又、人員不足は、OB等の元職員を臨時採用や嘱託等で採用していくことを明言した。

監査の重点事項は、「保護の相談、開始段階における調査と助言指導の徹底」等を掲げている。そして、不正受給者への対応の強化、扶養能力調査及び扶養義務履行の徹底等「濫給防止」的制度運用の推進が伺える<sup>56)</sup>。又、この時期、生活保護行政の「濫救防止」的制度運営は、ほぼ形成され常態化した。大友信勝は「適正」を語りながら漏給への配慮がなく、不正受給への予防・対策に全ての保護申請者と受給者を対象にし、選別主義を貫き通している」と言う<sup>57)</sup>。この見解からも生活保護行政が、「濫給」と「漏救」に対する配慮を喪失した制度運営を行っていたかが把握できる。

1988年度、バブル経済が始まり貧困層が相対的貧困を強めていたころ、保護率は10%を割った。そして、前年度には、札幌母子餓死事件や保護廃止に対する抗議自殺等により、不正受給報道を中心におこなってきたマス・メディアの論調も変化し始めた。又、生活保護に関する行政訴訟等も見られ始めた。

「監査」は、他法他施策との連帯をあげている。そのうえで組織的な業務の推進を図るとしている。生活保護ワーカーの約二割が毎年異動することや、新規配置者が多いこと等が指摘されていた。そして扶養義務調査及びその履行の徹底では、高齢者世帯・生別母子世帯を中心に推進することを明確にしていた<sup>58)</sup>。このことから監査方針では、「濫給防止」的制度運営を維持している。

1989年度は、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」の3年間の暫定措置が決着を迎えた。結果的に補助金率の引き下げとなり、生活保護費負担割合は、国7.5、自治体2.5と決定する。又、少子高齢化の影響から社会保障関係の動きが活発化し、翌年には福祉関係八法改正が行われた。

生活保護の保護率は9%台で、「濫給防止」の効果は保護率上においても明らかとなった。監査では、保護



決定実施面での幅広い対応が必要であるとしていた。そのうえで適正実施の確保が一層必要になることを指摘し、前年度までの重点事項等を敷衍していた<sup>59)</sup>。

1990年度は、柳園訴訟や加藤訴訟等の行政訴訟が相次いだ。保護率も8%台に突入している。監査では、適正実施を「全体的にみて着実に推進され、定着しつつあると認識」しつつ不正受給報道への注意も呼びかけている。

監査の重点事項は、「保護の相談、申請、開始段階における調査と助言指導の徹底」、「稼働年齢層に対する就労指導の徹底」、「扶養能力及び扶養義務履行指導の徹底」、「不正受給防止対策及び暴力団関係者等ケースへの対応の強化」、「医療扶助の適正運営の確保」等である<sup>60)</sup>。依然として、「濫給防止」のみを推進する傾向は緩んでいないが、「面接時における懇切丁寧な対応と、ニーズに対応した総合的な処遇を図ること」等、援助業務の改善を試みている。

1991年度の「監査」は、「適正運営を確保する体制の充実を」を念頭におき、保護動向が安定しているときこそ、実施水準の質の向上を図る機会であると言っている<sup>61)</sup>。しかし、実際の監査の主眼事項及び着眼点は、前年度を踏まえていることから「濫給防止」傾向は緩和されていない。

このことから生活保護行政は監査において「濫給防止」的制度運営を緩和・改善していない。だが、「援助業務」の改善に乗り出したことは伺える。それは生活保護にまつわる餓死事件や抗議自殺等を起因としていた。

1980年代後半は、前半期に形成された構造の維持であった。援助過程は選別的になり、申請段階や面接場面の選別・指導の強化等が行われた。これらは暴力団関係ケースに限らず、母子世帯、高齢者世帯、稼働能力者、長期入院外ケース等の全てに見られた。特に母子世帯・高齢者世帯には、扶養義務調査やその履行を徹底し保護受給を引き締めた。

生活保護は、被・要保護者にとって経済的困窮時に保障される制度とはなっていなかったと考えられる。時には死をもって自分の意見を提示しなければならない制度となっていた。それは既に生活保護ワーカーと被・要保護者の援助関係は、対等ではなく、道徳的非難により制度利用を抑えられ、負のレッテル張りをされる状態であった。保護率の減少と安定から援助業務の改善を行っているが、「濫給防止」ありきの援助では改善は難しい。結局、福祉経営の観点を持たないため法・制度の目的を失いスティグマの付与を容易に許したのである。このように生活保護行政の制度運用の問題は1990年代に表面化することとなる。

#### ・生活保護行政の問題及び課題の表面化（1990年代）

日本は1990年代前半にバブル経済が崩壊し、戦後最長の社会・経済不振を迎え深化した。完全失業率も1990年は2.1%であったが、1995年に3.2%、1998年には4.1%台、2001年には5.0%台に増加している。不況と失業の常態化は住所不定者（homeless）とワーキングプア（workingpoor）を増加させた。生活保護の保護率は1990年代に入り一桁台となり、「濫給防止」的制度運営が定着を見せた。だが、1995年の7.0%、被保護人員882,229人で底打ちし、その後微増傾向となった。1999年には、被保護人員が1,004,472人の一万人台となる。このような社会・経済の変動においても監査方針は、若干の変化のみで留まり、「濫給防止」的制度運営の姿勢は貫かれた。例えば、不正受給は、制度運営上において細心の注意をはらっていた。それは『生活と福祉』（全国社会福祉協議会）で掲載された「不正受給の分析と未然防止のために」（1993）<sup>62)</sup>や「生活保護適正実施強化推進事業（OB事業）」の結果報告<sup>63)</sup>等で明らかである。

しかし「濫給防止」に傾斜した制度運用の定着は、生活保護制度運営の歪みとして表面化した。その主なものは公的扶助研究連絡会の「福祉川柳」事件、餓死事件、自殺、生活保護裁判増加等である。

生活保護「監査」は若干の変化のみで、基本的には1980年代の方針を貫いたのである。では、以下では行政訴訟（以下生活保護裁判）の増加と福祉川柳問題について焦点をあて議論を進める。

#### 生活保護裁判の増加

生活保護裁判の増加は、援助場面や申請場面等で行政側の違法性を示している。援助関係上において申請者若しくは被保護者の権利が確保されない援助が展開されていたことになる。吉永純は生活保護裁判の特徴として(1)「多くの市民の立ち上がり」、(2)「高い勝訴率」、(3)「行政を変える生活保護裁判」等をあげている。

日本において訴訟や裁判は日常的なものではない。それ故積極的な解釈をするならば国民・市民レベルにおいて権利性が定着したとも言える。しかし、裁判が身近な救済手段になっていないことから吉永純が言うように「…スティグマなどを乗り越えての不服申立てであり裁判」<sup>64)</sup>と考えられる。そして、訴訟の増加と行政敗訴の増加は生活保護援助の違法性が高いことを示している。本来行政側を相手とした場合、原告側の勝訴率は低い。しかし生活保護に限っては1990年代で5割から6割の原告勝訴である。司法において生活保護の制度運用及び援助は違法性が高いのである。

#### 福祉「川柳」問題

1993年に公的扶助研究連絡会（以下、公扶研連という）の機関誌『公的扶助研究』154号に掲載された「第1回福祉川柳大賞」が問題の発端となった。この川柳の内容を見てみると、「訪問日 ケース元気で留守がいい」、「ケースの死 笑いとはして 後始末」、「ためちやうと 書くこと忘れ 前をみる」等である。この「福祉川柳」事件は、障害者団体等の抗議や批判がマス・メディアを中心に引きあげられ社会問題化した。

この福祉川柳事件は、生活保護行政の「濫給防止」的制度運用の結果である。そして福祉事務所及び社会福祉専門職者としての問題があげられる。荘田智彦は、「福祉川柳」事件を読み返し、ケースワーカーの葛藤、ストレス、業務に対する矛盾、援助場面での嫌悪感、不安、疑い、恐れ等があると言う<sup>65)</sup>。そして、荘田智彦の提言として（1）職場の整備、実施体制の充実、（2）人材の養成、（3）専門性の中身の追求、（4）ワーカーのサポートの問題、（5）広く公的ケースワーカーの結集できる全国組織が必要であると言っている<sup>66)</sup>。これらすべては1980年代の「濫給防止」的制度運用を優先するために先送りされた問題であった。

1990年代は生活保護に関する問題や課題が指摘される機会が増えた。生活保護裁判の増加や福祉「川柳」問題はその一端に過ぎない。

以上のように生活保護行政は戦後3回にわたる「濫給防止」的制度運用を行ってきた。特に1980年代に行われた「濫給防止」は1990年代に問題を表面化させた。生活保護の抑制的運用は制度の「硬直化」を招くだけではない。被・要保護者の「最善の利益」を確保できなくさせ、不利益すら付与する。そして「濫給防止」的制度運用の到達点は「救済に値する者」と「救済に値しない者」を明確に選別することであった。その選別にスティグマが用いられたのである。しかし、最大の問題点は生活保護行政がそのスティグマを認識していないことである。ソーシャル・アドミニストレーションの役割のひとつであるスティグマ管理の視点が欠落していたのである。さらに生活保護行政の福祉経営的視点の欠落は、「福祉政策・制度」では「濫給」と「漏給」のバランス管理を喪失し、「濫給」防止に傾斜した。「福祉臨床（援助）」では、戦後から抱えるケースワークあるいはソーシャルワーク（Social Work）の問題を先送りし、1980年代からは申請者や受給者を「疑うこと」からはじめる援助を展開した。具体的に申請段階では挙証資料の提出と署名捺印、包括同意書等を前提とする援助が行われ、申請者のニーズ・キャッチは二次的なものとされた。そして面接段階は「救済に値する者」か「救済に値しない者」であるかを選別する“場”となり、経済的困窮理由を自助努力の不足とした。又、母子世帯は前夫から養育費を受けるように指導され、親族がある場合、扶養義務照会等を厳格に行われたのである。

生活保護行政における「監査」は法第23条の目的に達したことはない。そればかりではなく、「濫給」を防止するあまり、援助は管理・抑圧的となった。結局「濫給防止」的制度運用を形成・維持させることが目的となったのである。

以上のことから戦後、生活保護は権利性の観点からそれまでの福祉に対する恩恵的考えを払拭したが、福祉経営的視点の欠如がスティグマを管理することができず、今日、スティグマを制度に付随させる結果を招いたのである。そしてそのスティグマは戦前の感覚まで喚起させ生活保護は世間体が悪い、あるいは自助努力が足りない者が受ける制度として社会に認識されるようになったのである。現代において「レス・エリジビリティ」の観念が喚起されている又は残余していると言えるのである。よって被・要保護者の「最善の利益」は確保されてこなかったのである。

#### ．おわりに

本研究では戦後から1990年代までの生活保護行政の制度展開、その中でも「監査」がどのように行われてきたかをスティグマの観点から議論を進めた。では、最後に本研究のまとめと今後の課題について若干指

摘したい。

第1に「生活保護行政に福祉経営的視点が欠如しているため、スティグマ管理が不可能であったこと」、第2に「生活保護行政はスティグマの存在自体を認識していなかったこと」、第3に「制度運用が「濫給防止」及び管理抑圧的で運営バランスが悪いため、スティグマを容易に喚起させたこと」等である。

本研究は、生活保護とスティグマについて、若干明らかにしたにすぎない。そのため今後「福祉政策」「福祉臨床（援助）」「福祉経営」の視点からスティグマは分析・検討等しなければならない。さらに生活保護行政は、「スティグマに対し認識を持ち、福祉経営的視点からスティグマ管理を行うこと」が必要不可欠である。そうでなければ生活保護において利用者（被・要保護者）の「最善の利益」が確保される日は実現不可能なものとなるであろう。

#### 注釈

- 1) 生活保護法・制度は、1964年に成立施行されている。その後、1946年の社会保障制度審議会「生活保護制度の改善強化に関する勧告」等を受け全面改正され、1950年に現行の生活保護法・制度が成立施行された。現行の生活保護を「(新)生活保護」又は「生活保護」、1946年を「(旧)生活保護」と表記する場合が多い。本研究も「生活保護」という場合、現行法を意味する。
- 2) スピッカー(西尾佑吾 訳),『スティグマと社会福祉』,(24—27),誠信書房,(1988)
- 3) 小山進次郎,『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』,(376),全国社会福祉協議会,(1951)
- 4) 木村孜、籠山京、三和治、小倉襄二等様々な著名な論者がいる。
- 5) 吉田久一,『日本社会事業の歴史』(全訂版),(171),勁草書房,1994
- 6) ・阿部實,『福祉改革研究』,第一法規,(1993)・阿部實,『福祉政策の現代的潮流』,第一法規,(2003)
- 7) 大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』,(231),旬報社(2000)
- 8) では、「監査」はどのように生まれたのであろうか。監査の確立の背景には、実施体制・社会福祉主事の整備及び拡充と行政整理がある。社会福祉主事の確立は、社会福祉の近代化のひとつであり、GHQの意向や公私分離原則から生まれた。そのことから1953年4月「生活保護法施行事務監査の強化徹底について」(社乙発第46号)の通知や1955年5月には「生活保護指導職員の設置について」が見られる。大友信勝はこの点について指導職員は「適正化」の推進者として設置されたとして、社会福祉主事制度の改善と整備に意欲を持っていた時期だけに「くやまれる時期」という言葉を用いている。・大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』,(233—234),旬報社(2000)(参照)・木村孜,『生活保護行政回顧』,全国社会福祉協議会,(1981)・副田義也,『生活保護制度の社会史』,東京大学出版会,(1995)
- 9) (参照)・副田義也,『生活保護制度の社会史』,東京大学出版会,(1995)・小川政亮,『不正受給』刑事事件が意味するもの,小川政亮 編,『社会保障裁判 一戦後社会保障権運動の展開一』,(182—183),ミネルヴァ書房,(1980)等
- 10) ・木村孜,『生活保護行政回顧』,(97—98),全国社会福祉協議会,(1981)・副田義也,『生活保護制度の社会史』,(73—75),東京大学出版会,(1995)
- 11) 木村孜,『生活保護行政回顧』,(80—81),全国社会福祉協議会,(1981)
- 12) 括弧は筆者による。木村孜,『生活保護行政回顧』,(99—100),全国社会福祉協議会,(1981)
- 13) 又木村は「このような意味でのケースワーク中心のあり方は、やがて結果的には適正化対策を必要とする一因ともなって反省を求められることになったのである…」と振り返っている。括弧及び…は、筆者による。木村孜,『生活保護行政回顧』,(44—45),全国社会福祉協議会,(1981)
- 14) 吉田久一,『日本社会事業の歴史』(全訂版),勁草書房,(1994)
- 15) ・副田義也,『生活保護制度の社会史』,東京大学出版会,(1995)・大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』,旬報社,(2000)
- 16) 1965年度監査では稼働能力者の保護の引き締めが強化され、1966年度監査では、非稼働世帯が稼働世帯を上回ったことから保護の引き締めの成果が伺える。だが、同年に大阪八尾市で母子世帯の電気冷蔵庫保有をめぐる自殺をした事件などから終息する。又大友信勝は、「…第3回要綱の主眼事項の意義を単年度監査方針で骨抜きにし、転換させる内容を持っている」と表現している。大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』,(237),旬報社,(2000)



- 17) 厚生省五十年史編集委員会、『厚生省五十年史（記述篇）』（1190）、厚生問題研究会、（1988）
- 18) 籠山京、『公的扶助論』、光生館、（1978）
- 19) 正村公宏、『戦後史』上・下、筑摩書房、（1985）
- 20) 「…高度経済成長により完全雇用に近い状態が続いたことなどから、生活保護制度の適用を受ける被保護世帯にも質的な変化がみられるようになった。すなわち、従来は被保護世帯の中に労働能力をもった人のいわゆる完全世帯が多かったが、経済成長の過程で徐々に労働力として吸収され被保護世帯でなくなっていくことにより、このような被保護世帯は相対的に減っていった。…他方、高齢者世帯、障害者世帯、母子世帯のような労働能力になんらかの障害をもっている人の世帯が多くなった。これらの世帯は昭和四十二年に既に七〇%を占めていたが、昭和四十六年に八五%に達し、昭和四十九年には八六・五%となった。このような傾向を反映して、働いている者のいない被保護世帯の全体に占める割合は、昭和三十五年度に四四・八%であったが、昭和四十二年五七・九%、昭和四十九年度には七五・八%となった。被保護世帯の非稼働化傾向がはっきりとみられるようになった。」…は、筆者による。厚生省五十年史編集委員会、『厚生省五十年史（記述篇）』（975—976）、厚生問題研究会、（1988）
- 21) 大友信勝、『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』（241—242）、旬報社、（2000）
- 22) 又、実施方法としては（1）内部点検事項、（2）結果の処理及び事後の指導、（3）実施上の留意点等から構成されている。特に（1）は、（ア）保護の実施機関ごとの事項、（イ）保護申請の法定期間内処理、（ウ）保護費に関する経理事務処理となっている。厚生省社会局保護課 監修、『生活保護関係法令通知集』、社会福祉振興・試験センター、（901—903）（1990）
- 23) そして、「要看護ケース」の処遇充実に発展した事例は少ない。」と大友信勝は指摘している。大友信勝、『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』（242—243）、旬報社、（2000）
- 24) 田中明、「中央・地方指導職員の一体化、研修の重視」、（5—6）、『生活と福祉 No.228』、全国社会福祉協議会、（1975）
- 25) これは厚生省で生活保護関係全国係長会議が開催され、その折の挨拶要旨を紹介したものである。板山堅治、『生活と福祉 No.250』（6—8）、全国社会福祉協議会、（1977）
- 26) …は筆者による。『生活と福祉 No.250』（8）、全国社会福祉協議会、（1977）
- 27) 1977年度の重点事項… 自立助長選定ケースの指導状況、稼働年齢層医療扶助受給者の病状把握の状況、他法他施策の活用についての指導、指示の状況等である。
- 28) 東北のある県を特別監査した結果を以下のようにあげている。「…東北のある県で、稼働年齢層のウェイトが非常に高い福祉事務所があるというので特別監査をしてもらいましたところ、暴力団関係者の保護受給者が多いという事実を発見したのであります。…地域社会一般からの監視の眼は一層厳しいものがあるのでありますから、私共関係者は、法の運用に当たる必要があります。…」…は筆者による。板山賢治、「福祉の現場の見直しを」、『生活と福祉 No.261』（5—6）、全国社会福祉協議会、（1978）
- 29) 板山賢治、「福祉の現場の見直しを」、『生活と福祉 No.261』（5）、全国社会福祉協議会、（1978）
- 30) この年度の主眼事項は「一 組織的な福祉事務所活動の推進」と「二 適正実施の確保と個別処遇の充実」を柱として第1に「福祉事務所に対する指導監査」をあげている。
- 31) 『生活と福祉 No.276』（3—7）、全国社会福祉協議会、（1979）
- 32) 木村孜、「前年度に引き続き監査の充実を」、『生活と福祉 No.288』（5—7）、全国社会福祉協議会、（1980）
- 33) スピッカー（西尾佑吾 訳）、『スティグマと社会福祉』（133）、誠信書房、（1988）
- 34) 清水浩一、「生活保護法の硬直化とその本質的原因 —選別と差別の構造に関連させて—」、『季刊 社会保障研究 Vol.32 No.3』（24—25）、国立社会保障・人口問題研究所、（1995）
- 35) 和歌山の不正受給報道から、全国的にマス・メディアを通じて「不正受給」報道が活発化した。そのことから、「不正受給」摘発キャンペーンと表現されることもある。
- 36) 「123」号通知は1981年11月17日、厚生省社会局保護課長・同監査指導課長連名で通知され施行された「生活保護の適正実施の推進について」のことを言う。この通知の経緯には1980年の暴力団関係者をはじめとした生活保護不正受給事件の発生を機にしている。そして、そのことから生活保護制度に対する批判を招いている等から実態を重くみて、本通知を行った。又、不正受給のケースが巧妙かつ狡猾になっていることをあげている。この通知の経緯は大まかに4つを見ることができる。第一は「不正受給がごく一部の限られた者とはいえ、それ



が他の大多数の善意の被保護者に多大な迷惑をかけていること」。第二は、「生活保護制度に対する国民の理解と信頼を失わせること」。第三は、「不正受給の防止は実施機関だけでは限界があること」。第四に、「実施機関における資産・収入の把握の仕方が適正でないこと」。これらのことから、「全国統一的な対応の必要性が認められた」としている。この通知の内容は「保護の新規申請者の場合」、「現に保護を受けている場合であって、定期的な収入申告書等の提出書類の検討及び訪問調査等の結果不明な点がある場合」等となっている。厚生省社会局保護課、『生活と福祉 No.309』, (18), 全国社会福祉協議会, (1982)

37) (参照) 副田義也,『生活保護制度の社会史』, 東京大学出版会, (1995) 等

38) 生活保護・民間社会福祉施設等で不正や不祥事が発生していた。

39) 加藤栄一,「国民に正しい制度の理解を」,『生活と福祉 No.300』, (4—5), 全国社会福祉協議会, (1981)

40)『生活と福祉 No.301』, (15—18), 全国社会福祉協議会, (1981)

41) スピッカー(西尾佑吾 訳),『スティグマと社会福祉』, (132—134), 誠信書房, (1988)

42) 加藤栄一,「真の困窮者に必要な保護を」,『生活と福祉 No.312』, (3), 全国社会福祉協議会, (1982)

43) この事業内容は、モデル事務所実地研修事業、扶養義務収入調査等徹底事業(ア高齢者世帯等に対する扶養能力調査、イ収入状況調査、ウ社会保険被扶養者資格調査、エ年手当等受給資格調査)、診療報酬明細書検討事業、学卒転出就労者調査事業、長期入院患者社会復帰対策事業、自立助長援助事業、指導困難ケース点検調査事業、療養状況実態把握強化事業、県本庁及び福祉事務所において、生活保護の適正実施を図るため創意工夫して実施する事業等である。「生活保護の適正実施事業」,『生活と福祉 No.313』, (12—13), 全国社会福祉協議会 (1982)

44) 厚生省社会局保護課,「保護課関係」,『生活と福祉 No.324』, (5), 全国社会福祉協議会, (1983)

45) 一般指導監査…ケース検討は、全ケース数の概ね二割を目途にしており、対象ケースは、原則として稼動年齢層の者のいるケースとし、自立助長が期待されるケースを重点に行うこととしている。なお、現在福祉事務所が自立助長選定ケースとしているもの及び暴力団関係者等関連ケースは全ケースを対象とすること。ケース検討結果、是正改善を要するケース及び自立助長が期待されるケースについては、改善事項及び今後の処遇方針等は担当現業員等と十分協議を行う必要がある。

46) 特別指導…一般指導監査終了後の処遇の進展状況。問題事項にかかる対応状況の把握及び指導のため、ヒヤリング、巡回指導を実施するものである。

47) 確認監査…ケース台帳に登載したケース及びその他の事項問題点の是正又は処遇の進展状況の確認を行うものであり、一般指導監査終了から概ね六ヶ月後に実施することとしている。なお、この監査を行う福祉事務所については、従来の「一般監査」は実施しないこととして差し支えないこととしている。

48) 厚生省社会局保護課,「保護課関係」,『生活と福祉 No.336』, (6), 全国社会福祉協議会, (1984)

49) 又そんな中で生活保護行政は「総合行政」的な取り組みを推進し、次に人材確保を行い、実施水準を向上させたいとしている。参考…清水康之,「総合的な生活保護行政の展開—首脳部の関心の持続による全庁的な取り組みを」,『生活と福祉 No.348』, (3—8), 全国社会福祉協議会, (1984)

50) 厚生省社会局監査指導課長,『生活と福祉 No.348』, (9—11), 全国社会福祉協議会, (1985)

51) 稼動年齢層にある生別母子世帯への就労指導の強化が色彩鮮やかにみられるようになった。

52) 青木行雄,「福祉事務所の主体性の確立」と「社会資源の活用の推進」を—60年度生活保護運営のスタートに当たって」,『生活と福祉 No.348』, (9—10), 全国社会福祉協議会, (1985)

53) 厚生省社会局監査指導課,「生活保護指導監査方針等について」,『生活と福祉 No.361』, (20—26), 全国社会福祉協議会, (1986)

54) 大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』, 旬報社, (2000)

55) 飯塚正史,「検閲院からみた生活保護」,『生活と福祉』, (12), 全国社会福祉協議会, (1986)

56) 塩崎信男,「適正実施に共に努力を!」,『生活と福祉 No.372』, (9—11), 全国社会福祉協議会, (1987) 厚生省社会局監査指導課,「昭和62年度の生活保護, 社会福祉指導監査方針」,『生活と福祉』, (15—24), 全国社会福祉協議会, (1987)

57) 大友信勝,『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』, (273—274), 旬報社, (2000)

58) 厚生省社会局監査指導課,『生活と福祉 No.385』, (14—24), 全国社会福祉協議会, (1988)

59) 1989年度の監査の重点事項は,「保護の相談, 申請, 開始段階における調査と助言指導の徹底」,「稼動年齢層

- に対する就労指導の徹底」,「扶養能力及び扶養義務履行指導の徹底」,「不正受給防止対策及び暴力団関係者等ケースへの対応の強化」,「医療扶助の適正運営の確保」等である。厚生省社会局監査指導課,「平成元年度の生活保護,社会福祉指導監査方針」,『生活と福祉 No.397』,(15—24),全国社会福祉協議会,(1989)
- 60) 厚生省社会局監査指導課,「平成二年度の生活保護 社会福祉指導監査方針」,『生活と福祉 No.397』,(16—25),全国社会福祉協議会,(1990)
- 61) 上沢輝男,「適正運営を確保する体制の充実を」,『生活と福祉 No.420』,(10—12),全国社会福祉協議会,(1991)(以下,参照)厚生省社会局監査指導課,「平成三年度の生活保護,社会福祉指導監査方針」,『生活と福祉 No.421』,(16—25),全国社会福祉協議会,(1991)又,厚生省社会局保護課・監査指導課 監修,『生活保護ケースワーク事例検討集(全5巻)』,全国社会福祉協議会,(1995)が発刊されている。
- 62) 林登美子,「不正受給の分析と未然防止のために」,『生活と福祉 No.451』,(28—29),全国社会福祉協議会,(1993)
- 63)・谷端博次,「生活保護適正実施強化推進事業(OB事業)の展開」,(21—23),『生活と福祉 No.431』,全国社会福祉協議会,(1992)・「生活保護適正実施強化推進事業(OB事業)の展開」,(21—23),『生活と福祉』,全国社会福祉協議会,(1992)・佐藤寿喜,「生活保護適正実施強化推進事業(OB事業)の展開」,(24—28),『生活と福祉 No.450』,全国社会福祉協議会,(1993)
- 64) 吉永純,「人として生きる権利を求めて—生活保護裁判が問うもの」,生活保護50年の軌跡刊行委員会 編『生活保護50年の軌跡 ソーシャルケースワーカーと公的扶助の展望』,(349),みずのわ出版,(2001)
- 65) 福祉川柳事件は,大友信勝が積極的に研究を進めている。『福祉川柳事件の検証』大友信勝,筒井書房,2004)では,大友信勝は,再度,福祉川柳の読み返しを行っている。又,『公的扶助の展開』では,公扶研連の歴史を追っている点は参照していただきたい。筆者は「福祉川柳」事件は,スティグマの観点から,再度,別の機会を設けて,整理・分析・検討・記述する必要があると考えている。
- 66) 荘田智彦,「国民の顔が見える福祉論議を 第1回 福祉川柳を読み直す」,『賃金と社会保障 No.1161(95年9月上旬号)』,旬報社,(1995)・荘田智彦,「国民の顔が見える福祉論議を 第2回 女子高生の手紙と大人たちの責任」,『賃金と社会保障 No.1164(95年10月下旬号)』,旬報社,(1995)

#### 参考論文・文献

- ・ Abel-Smith・Peter.Townsend, The poor and the poorest, Bell,(1965)
- ・ Paul Spicker, Stigma And Social Welfare, Croom Helm Ltd ,(1984)
- ・ Paul Spiker, The Welfare a general theory, SAGA Publication (2000)
- ・ Peter Townsend , 1 Introduction : Concepts of Poverty and Deprivation , Poverty in the United Kingdom - A Survey of Household Resources and Standard of Living , Penguin Books , (1979)
- ・ 秋山智久,「米国の公的扶助における市民観の構造」,『季刊社会保障研究 第8巻第1号』国立社会保障・人口問題研究所,(1972)
- ・ 菊池英明,「生活保護における「母子世帯」施策の変遷—戦後補償と必要即応原則—」『社会福祉学』第42巻2号,日本社会福祉学会,(2003)
- ・ 葛西嘉資・仲村優一,「戦後社会福祉制度体系の原点をさぐる」,『月刊福祉 1月号』,全国社会福祉協議会,(1986)
- ・ 小川政亮,『不正受給』刑事事件が意味するもの,小川政亮 編,『社会保障裁判 一戦後社会保障権運動の展開—』,ミネルヴァ書房,(1980)
- ・ 村山冴子,「占領下における社会福祉の概要——ネフ論文を中心に」,『季刊社会保障研究 第3巻第3号』,国立社会保障人口問題研究所,(1967)
- ・ 日本社会事業専門学校編,『現代社会事業の基礎』,日本社会事業協議会,(1950)
- ・ 清水浩一,「生活保護法の硬直化とその本質的原因—選別と差別の構造に関連させて—」,『季刊 社会保障研究 Vol.32 No.3』,国立社会保障・人口問題研究所,(1995)
- ・ 清水浩一,「生活保護法の硬直化とその歴史的文脈」,『社会福祉研究 第62号』,鉄道弘済会,(1995)
- ・ 岡部卓,「公的扶助における受給者側の意識に関する一考察」,『ソーシャルワーク研究 vol.16 No.3』,相川書房,(1990)

- ・日本社会事業大学救貧制度研究会編、『救貧制度』，勁草書房，( 1960)
- ・阿部實，『改訂 公的扶助論』，川島書店，( 2000)
- ・阿部實，『福祉政策の現代的潮流』，第一法規，( 2003)
- ・阿部實，『福祉改革研究』，第一法規，( 1993)
- ・籠山京，『公的扶助論』，光生館，( 1978)
- ・小倉襄二，『公的扶助』，ミネルヴァ 書房，(1962)
- ・小野哲郎・白沢久一・湯浅晃三 監修，『現代の貧困と公的扶助行政』，ミネルヴァ 書房，(1997)
- ・小野哲郎・白沢久一・湯浅晃三 監修，『公的扶助と社会福祉サービス』，ミネルヴァ 書房，(1997)
- ・京極高宣，『京極高宣著作集1 社会福祉学』，中央法規，(2002)
- ・京極高宣，『京極高宣著作集5 社会保障』，中央法規，(2002)
- ・吉田久一，『日本社会事業の展開 全訂版』，勁草書房，(1994)
- ・吉田久一，『吉田久一著作集 日本社会福祉思想史』，川島書店，( 1989)
- ・吉田久一編，『戦後社会福祉の展開』，ドメス出版，(1976)
- ・吉田久一，『昭和社会事業史』，ミネルヴァ 書房，( 1971)
- ・吉田久一・一番ヶ瀬康子編，『昭和社会事業史への証言』，ドメス出版，( 1982)
- ・西尾佑吾，『貧困・スティグマ・公的扶助』，相川書房，(1994)
- ・庄司洋子・杉村宏・藤村正之 編，『貧困・不平等と社会福祉』，有斐閣，(1997)
- ・古賀昭典編，『現代公的扶助法論』，法律文化社，(1990)
- ・百瀬孝，『日本福祉制度史 一古代から現代まで一』，ミネルヴァ 書房，( 1997)
- ・生活保護 50 年の軌跡刊行委員会，『生活保護 50 年の軌跡』，みずのわ出版，(2001)
- ・岩田正美・岡部卓・杉村宏 編，『公的扶助論』，ミネルヴァ 書房，(2003)
- ・大友信勝，『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』，旬報社，(2000)
- ・厚生省社会局保護課，『生活保護三十年史』，社会福祉調査会，(1981)
- ・木村孜，『生活保護行政回顧』，全国社会福祉協議会，(1981)
- ・福島正夫 編，『家族政策と法 1 総論』，東京大学出版会，(1975)
- ・R. P. ドーア ( 青井和夫・塚本哲人訳)，『都市の日本人』，岩波書店，( 1962)
- ・Toshio Tatara ( 菅沼隆・古川考順訳)，『占領期の福祉改革』，筒井書房，( 1997)
- ・菅沼隆，『被占領社会福祉分析』，ミネルヴァ 書房，( 2005)
- ・小山進次郎，『改訂増補 生活保護法の解釋と運用』，全国社会福祉協議会，( 1951)，( 復刻版，2004)
- ・木村忠二郎，『生活保護の解説』，時事通信社，( 1955)
- ・厚生省五十年史編集委員会，『厚生省五十年史 ( 記述篇)』，厚生問題研究会，( 1988)
- ・厚生省五十年史編集委員会，『厚生省五十年史 ( 資料篇)』，厚生問題研究会，( 1988)
- ・厚生省社会局庶務課 監修，『新福祉事務所運営指針』，全国社会福祉協議会，( 1971)
- ・厚生省社会局監査指導課，『生活保護の指導 ( 試論) 一現業活動の手引き一』，社会福祉調査会，( 1975)
- ・社会保障研究所，『戦後の社会保障 本論』，至誠堂，( 1968)
- ・社会保障研究所，『戦後の社会保障 資料』，至誠堂，( 1968)
- ・金子勇，『高齢社会とあたたかな社会資源をどうつくるか』，日本放送出版協会，( 1998)
- ・河合幸尾 編，『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』，法律文化社，( 1994)
- ・厚生省社会局庶務課 監修，『新福祉事務所運営指針』，全国社会福祉協議会，( 1971)
- ・厚生省社会局監査指導課，『生活保護の指導 ( 試論) 一現業活動の手引き一』，社会福祉調査会，( 1975)
- ・埼玉生活保護問題研究会，『ケースワーカー日記』，千葉県社会福祉協議会，( 1973)
- ・仲村優一・三浦文夫・阿部志郎，『社会福祉教室 増補改訂版』，有斐閣，( 1989)
- ・福祉事務所現業員白書編集委員会，『いのちの重みを背負って一福祉事務所現業員白書一』，ささら 書房，( 1981)
- ・古川考順・庄司洋子・定藤丈弘，『社会福祉論』，有斐閣，( 1993)
- ・正村公宏，『戦後史 上』，筑摩書房，( 1985)
- ・正村公宏，『戦後史 下』，筑摩書房，( 1985)
- ・岩田正美・岡部卓・清水浩一 編，『貧困問題とソーシャルワーク』，有斐閣，( 2003)

「日本の公的扶助における「濫給防止」とスティグマ」

—生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無—

- ・ 副田義也,『生活保護制度の社会史』, 東京大学出版会, ( 1995)
- ・ 杉村宏 編,『現代貧困と公的扶助』, 放送大学教育振興会, ( 1998)
- ・ スピッカー( 訳阿部實・ 坪洋一・ 金子充),『福祉国家の一般理論 福祉哲学論考』, 勁草書房, ( 2004)
- ・ スピッカー( 西尾佑吾訳),『スティグマと社会福祉』, 誠信書房, ( 1988)
- ・ 各年度の『生活と福祉』( 月刊), 全国社会福祉協議会を参考した。各号についての掲載は今回引用のみにとどめ割愛させて頂いた。



## 資料 1

## 被保護実世帯数・保護率の年次推移

	被保護世帯数		保護率
	年度合計	1 か月平均	(世帯千対)
	世帯	世帯	‰
1952		702,450	-
1953		680,289	39.6
1954		658,321	38.0
1955	7,932,426	661,036	34.9
1956	7,419,611	618,301	31.2
1957	6,948,438	579,037	28.0
1958	7,102,885	591,907	27.8
1959	7,362,389	613,532	28.2
1960	7,337,469	611,456	27.2
1961	7,351,997	612,666	26.1
1962	7,488,148	624,012	26.2
1963	7,788,871	649,073	26.0
1964	7,702,429	641,869	25.6
1965	7,726,858	643,905	24.8
1966	7,886,312	657,193	24.6
1967	7,939,769	661,647	23.5
1968	7,909,157	659,096	23.0
1969	7,926,102	660,509	22.8
1970	7,899,320	658,277	22.0
1971	8,032,244	669,354	21.7
1972	8,308,540	692,378	21.7
1973	8,358,481	696,540	21.6
1974	8,264,834	688,736	21.0
1975	8,490,171	707,514	21.5
1976	8,515,354	709,613	20.7
1977	8,638,004	723,587	21.0
1978	8,870,923	739,244	21.4
1979	8,938,091	744,841	21.4
1980	8,963,968	746,997	21.1
1981	9,080,712	756,726	21.0
1982	9,244,655	770,388	21.3
1983	9,387,183	782,265	21.4
1984	9,475,223	789,602	21.1
1985	9,366,083	780,507	21.0
1986	8,956,257	746,355	19.9
1987	8,565,895	713,825	18.8
1988	8,172,213	681,018	17.5
1989	7,858,977	654,915	16.6
1990	7,485,054	623,755	15.5
1991	7,208,368	600,697	14.8
1992	7,031,662	585,972	14.2
1993	7,033,277	586,106	14.0
1994	7,144,889	595,407	14.2
1995	7,223,101	601,925	14.8
1996	7,357,272	613,106	14.0
1997	7,577,856	631,488	14.1
1998	7,956,725	663,060	14.9
1999	8,448,659	704,055	15.7
2000	9,015,632	751,303	16.5
2001	9,662,022	805,169	17.6
2002	10,451,173	870,931	18.9

資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」（福祉行政報告例）

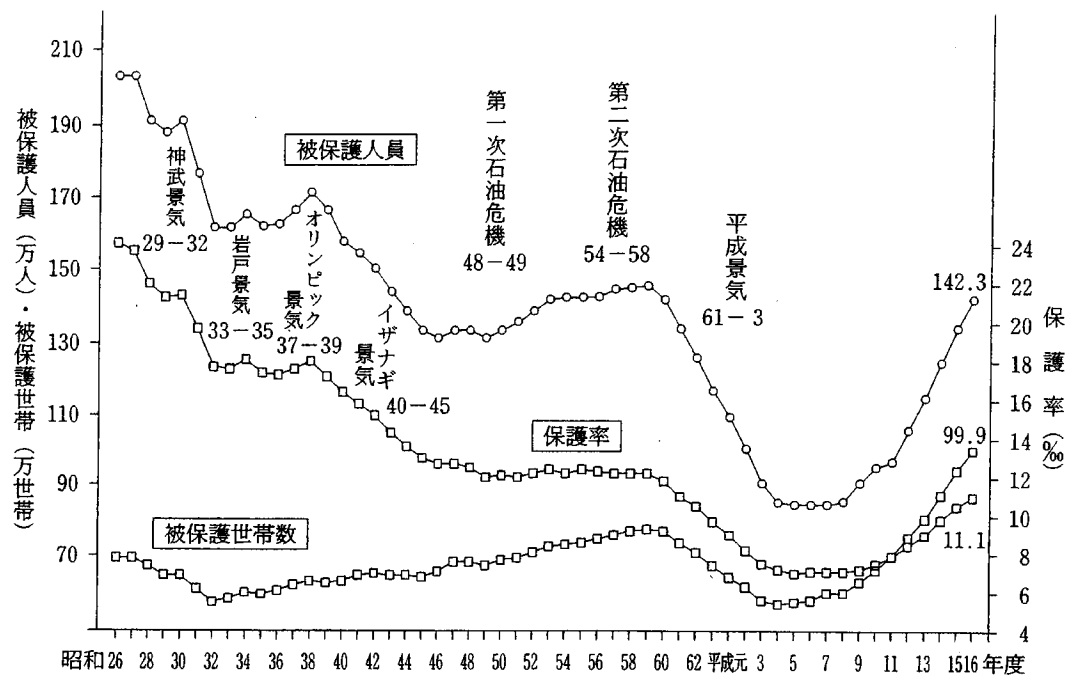
昭和29年以前については、生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成16年版  
（出典）国立社会保障人口問題研究所、「生活保護」に関する公的統計データ一覧」

<http://www.ipss.go.jp/>

※一部、筆者が修正・加筆

「日本の公的扶助における「濫給防止」とスティグマ」

—生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無—



資料2 被保護世帯数・人員・保護率の推移

資料：厚生労働省『福祉行政報告例』

出典：社会福祉の動向編集委員会編、『社会福祉の動向2006』,

(75) 中央法規, (2006)